Vyvěšeno dne: 26. 10. 2026
Svěšeno dne: 9. 11. 2026

Hana Kučerová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Michala Bobka v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. Filip Navrátil**, **b) Zuzana Mikesková**, oba zast. Mgr. Barborou Klouda Jestřábovou, advokátkou se sídlem Hlinky 57/142a, Brno, proti odpůrkyni: **obec Držovice**, se sídlem SNP 71/37, Držovice, zast. Mgr. Lucií Knoll, se sídlem Helceletova 235/9, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2015 – Změna č. 1 územního plánu Držovice, vydaná zastupitelstvem obce Držovice usnesením ze dne 6. 1. 2025, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 4. 2026, č. j. 66 A 4/2026-255,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 4. 2026, č. j. 66 A 4/2026-255, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Posuzovaný případ se týká otázek souvisejících s návrhem na zrušení části vydané změny územního plánu obce Držovice. Jádro sporu tkví v otázce zákonnosti nového funkčního využití ploch zahrnujících pozemky navrhovatelů, částečné zrušení jejich dosavadní zastavitelnosti a mimo jiné také v otázce proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatelů.

[2] Zastupitelstvo obce Držovice vydalo usnesením ze dne 6. 1. 2025 opatření obecné povahy č. 1/2015 – Změna č. 1 územního plánu Držovice (dále jen „napadené OOP“). Navrhovatel a) v této obci vlastní pozemek p. č. 212 a navrhovatelka b) je vlastnicí pozemku p. č. 211/1, oba v k. ú. Držovice na Moravě. Navrhovatelé společně podali ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení napadeného OOP v těchto částech:

> a) vymezení (textové i grafické) plochy AU v části pozemků ve vlastnictví navrhovatelů p. č. 211/1 a p. č. 212, vše v k. ú. Držovice na Moravě, obec Držovice;

b) podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití v bodu c/2.1 (textová i grafická část) plocha Z.09 ve znění: „*podmínky pořadí změn v území – využití plochy je podmíněno realizací plochy P.1.03, rozšířením ulice Úzké a její rekonstrukcí až po napojení na ulici Fibichova*“;

c) v bodu c/2.2 (textová i grafická část) plochy ve znění „*prostorové uspořádání, ochrana hodnot území, krajinného rázu - min. šířka veřejného prostranství 11 m*“;

d) umístění koridoru CNU.T02 (vymezení grafické) – koridor pro protierozní a retenční opatření – liniový příkop pro zadržování dešťové vody ze zemědělských ploch na pozemcích p. č. 212 a 211/1 v k. ú. Držovice na Moravě;

e) v kapitole l) Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, stanovení podmínek pro její pořízení a přiměřené lhůty pro vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti, se ruší plocha US.03 – Z.09, P.1.03 (textová část).

[3] Krajský soud uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba vnímat ve spojení s odůvodněním napadeného OOP, které považoval za přezkoumatelné. Námitky navrhovatelů byly dle krajského soudu dostatečně vypořádány, přičemž jedné z námitek bylo částečně vyhověno a další námitka byla zamítnuta. Krajský soud shrnul, že původní rozsah zastavitelnosti území obce byl napadeným OOP redukován a nahrazen jiným režimem využití. Původní plocha 9-SO byla částečně vypuštěna a zahrnuta do zastavitelné plochy Z.09. Shrnul stěžejní části vypořádání námitek navrhovatelů a uzavřel, že odpůrkyně jasně uvedla rozhodné skutkové okolnosti a řádně zdůvodnila, proč považovala dosavadní vymezení plochy 9-SO za nevhodné. Šlo zejména o soubor urbanistických, krajinářských, dopravních a vodohospodářských důvodů. Dodal, že ani zájem navrhovatelů na využití ploch k účelu výstavby, o němž odpůrkyně věděla, nezakládá nezákonnost napadeného OOP. Obec nemá povinnost zachovávat dosavadní stav funkčního využití pozemku pouze na základě vůle vlastníka. Jeho změna musí být podložena řádnými důvody.

[4] Krajský soud dále poukázal na to, že využití plochy Z.09 je podmíněno realizací plochy P.1.03. Dále též rozšířením a rekonstrukcí ulice Úzká až k ulici Fibichova tak, aby veřejné prostranství dosáhlo šířky alespoň 11 metrů. Důvodem je nezbytné dopravní napojení nové zástavby, protože ulice Úzká je prakticky jedinou přístupovou cestou k dotčené lokalitě a její současná šířka přibližně 3 metry neodpovídá požadovaným parametrům. Soud uzavřel, že tato podmínka není sama o sobě nesplnitelná ani nezákonná, přestože může vyžadovat budoucí technická a majetkoprávní opatření. Jde o přiměřený způsob, jak umožnit omezenou výstavbu při současném zajištění odpovídající veřejné infrastruktury a dopravní obsluhy, jejíž konkrétní řešení měla dále prověřit územní studie.

[5] Ohledně protierozních a retenčních koridorů CNU.T01 až CNU.T03 pro liniové příkopy k zadržování dešťové vody krajský soud uvedl, že odpůrkyně dostatečně objasnila, proč v této části obce tyto koridory vymezuje. Navrhovateli předkládané podklady (posudek Ing. Štěpána Farkaše z roku 2018 a jeho vyjádření z roku 2025) neprokazují rozpor s přijatým řešením, který by působil nepřezkoumatelnost vymezeného koridoru. Napadené OOP řeší koncepční vymezení koridoru, nikoliv konečný technický projekt opatření. Krajský soud shrnul, že přijatá změna umožňuje výstavbu v dolní části lokality. Střední a horní část svahu nenáleží do zastavitelného režimu. Varianta založená na podkladech Ing. Farkaše je založena na plošnějším zastavění. Krajský soud uzavřel, že tato varianta není napadeným OOP vyloučena. Její uskutečnění závisí na navazujících stupních přípravy území. Dodal, že dle něj odpůrkyně řádně uvedla důvody pro potřebu koridoru a omezení zastavění svahu za účelem ochrany území před negativními odtokovými vlivy.

[6] Krajský soud nepřisvědčil argumentaci navrhovatelů, že by při řešení území ploch Z.09 a P.1.03 nemohl být využit institut územní studie. Při vymezování ploch nebo koridoru v územním

plánu je totiž možné stanovit, aby rozhodování o změnách v území bylo podmíněno zpracováním územní studie. Obsah zadání pro zpracování územní studie US.03 byl dle krajského soudu srozumitelný a určitý. Pořizovatel dle něj nepochyboval o vhodnosti využití plochy Z.09. K řešení stanovil potřebu komunikačního napojení struktury zástavby s ulicí Úzkou a její rozšíření na jedenáct metrů. Soud nesouhlasil ani s námitkou, že územní studie nahrazuje stavební uzávěru. Zdůraznil, že územní studie je standardním nástrojem územního plánování s účelem upřesnění řešení v lokalitě, resp. koordinace dopravních, prostorových a technických vztahů.

[7] K námitce nepřiměřenosti krajský soud označil zvolené řešení za vhodné k naplnění sledovaných cílů. Reaguje na ochranu krajinného horizontu obce, potřebu zajistit dopravní obslužnost lokality přes upravenou ulici Úzká a potřebu omezení negativních vodohospodářských dopadů. Krajský soud uvedl, že odpůrkyně nevypustila plochu 9-SO, jak plynulo ze Zprávy o uplatňování územního plánu. Zachovala její jižní část jako plochu Z.09, čímž umožnila částečné stavební využití pozemku. Shrnul, že odpůrkyně vážila kompromisní řešení. Navrhovatelé měli možnost se seznámit se záměrem revize lokality. Přijatá změna pro ně nemohla být nepředvídatelná. Samotný doložený souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu nemohl založit oprávnění k uskutečnění záměru. Krajský soud následně označil zásah do vlastnického práva navrhovatelů za přiměřený s přihlédnutím k významu sledovaného cíle. Při přijímání řešení dané lokality převážila kombinace veřejných zájmů. Krajský soud dodal, že odkazy navrhovatelů na jiná soudní rozhodnutí či přezkumné řízení před správním orgánem nejsou relevantní, neboť se vztahují k jiným částem napadeného OOP.

II. Obsah kasační stížnosti navrhovatelů

[8] Navrhovatelé (dále „stěžovatelé“) podali proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhují, aby NSS zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Zaprvé stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že se nevypořádal se skutkovým a právním jádrem sporu, čímž zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Rozhodné námitky vypořádal pouze s odkazem na obecnou úvahu o samosprávné diskreci obce. Stěžovatelé namítali fyzickou i majetkoprávní neproveditelnost požadovaného jedenáctimetrového profilu místní komunikace na ulici Úzká. Aktuální šířka komunikace je totiž limitována stávající zástavbou (stavbou na pozemku p. č. 381 a pozemkem p. č. 209/13, který je ve vlastnictví státu, oba v k. ú. Držovice na Moravě). Sama odpůrkyně je dle nich jedním z vlastníků stavby na prvně zmíněném pozemku, který tvoří uliční čáru ulice Úzká. Krajský soud se s argumentací ohledně těchto překážek vůbec nevypořádal. Jde ovšem o zásadní skutečnosti pro posouzení splnitelnosti této podmínky. Navrhovatelé shrnuli, že krajský soud nijak nevyvrátil jejich tvrzení o nedosažitelnosti jedenáctimetrového profilu ulice.

[10] Dle stěžovatelů nepůsobí územní studie US.03 spolu s podmínkou rozšíření komunikace a požadavkem minimální šířky (jedenácti metrů) veřejného prostranství jako neutrální koordinační nástroj. Dle nich jde o materiální blokaci rozvoje území. Krajský soud v bodech 57 až 61 rozsudku nevysvětlil, zda nejde o skrytou stavební uzávěru. Odůvodnění ohledně toho, že územní studie je standardním nástrojem územního plánování, bylo zcela obecné a nezohlednilo individuální okolnosti případu.

[11] Z předloženého inženýrsko-geologického posudku Ing. Farkaše plyne, že se nedoporučuje vsakování srážkových vod do země v blízkosti základů staveb. Z hlediska stability svahů je vodu nejvhodnější rychle odvést. Krajský soud neobjasnil, proč pro posouzení zákonnosti napadeného

OOP nepovažoval za relevantní existenci jílovitého podloží a nevhodnost vsakování. Stěžovatelé zpochybňují koncepční obhajitelnost koridoru v posuzovaném místě.

[12] Stěžovatelé dále považují za zásadní, že krajský soud nevypořádal námitku vnitřní rozpornosti textové části napadeného OOP. Odkázali na přezkumné řízení u Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“). Napadené OOP na jednu stranu v kapitole n (*Stanovení pořadí změn v území*) deklaruje, že jím není stanoven požadavek na pořadí změn v území mimo podmíněnost veřejnou infrastrukturou. Na druhou stranu v kapitole c/2 uvádí, že využití konkrétních ploch je podmíněno realizací jiných ploch mimo veřejnou infrastrukturu. Na tento rozpor poukázal rovněž krajský úřad v rozhodnutí ze dne 11. 3. 2026. Uvedl, že plocha Z.15 je podmíněna realizací plochy Z.14a (zastavitelná plocha pro bydlení, tedy nejde o veřejnou infrastrukturu) a že využití plochy Z.09 je podmíněno realizací plochy P.1.03. K této vadě nepřihlédl s odůvodněním, že podmínka je dohledatelná odkazem na kapitolu c/2. Krajský soud se s touto námitkou nevypořádal.

[13] Následně tvrdí, že krajský soud neprovedl konkrétní vážení střetu veřejného zájmu a vlastnických práv stěžovatelů. Provedený test proporcionality v bodech 62 až 67 napadeného rozsudku byl dle stěžovatelů zcela obecný a postrádající oporu ve skutkových zjištěních. Takový postup byl rozporný s nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2025, sp. zn. IV. ÚS 2217/24, dle něhož je třeba vážit možný dopad na práva vlastníka pozemku. Krajský soud nevyjasnil, zda zvolená regulace je fakticky proveditelná a zda nepředstavuje skrytou stavební uzávěru. Z výše uvedených důvodů považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[14] Stěžovatelé mají dále za nesprávně posouzenou otázku proporcionality přijatého řešení. Krajský soud test proporcionality provedl pouze formálně, přičemž rezignoval na kritérium potřebnosti a minimalizace zásahu. Převzal závěr odpůrkyně, že veřejný zájem na ochraně krajinného rázu převážil nad zásahem do vlastnického práva. Ústavní soud v právě uvedeném nálezu zdůraznil, že samotná existence veřejného statku nepostačuje k ospravedlnění zásahu. Vyloučil tak možnost jednoduše odkázat bez dalšího na urbanistické hledisko. Krajský soud samostatně nehodnotil kritérium potřebnosti zásahu. Stěžovatelé navrhovali různá opatření, která však krajský soud nepovažoval za dostatečná. Nezdůvodnil, proč by nepostačovala mírnější prostorová regulace zástavby při zachování její přípustnosti. Namísto toho byla střední a horní část svahu vypuštěna ze zastavitelných ploch. Odpůrkyně neprovedla srovnání několika variant. Krajský soud dále při hodnocení zásahu do vlastnického práva v bodě 67 napadeného rozsudku nevysvětlil, proč považoval zásah na uvedené škále „pouze“ za podstatný, a nikoliv za závažný. Toto zařazení považují stěžovatelé za nepřezkoumatelné a svévolné. Pro krajský soud bylo rozhodující, že nedisponovali žádným pravomocným územním rozhodnutím. Oni však doložili dlouhodobou přípravu záměru.

[15] Krajský soud dle stěžovatelů chybně posoudil podmínku rozšíření ulice Úzká na jedenáct metrů. Neposoudil totiž reálnou proveditelnost rozšíření ulice v dané lokalitě. Navíc nereflektoval, že v podobném regulativu, kterým mělo dojít dle napadeného OOP k rozšíření jiné ulice na třináct metrů, shledal krajský úřad vadu nepřezkoumatelnosti. Předmětem přezkumu byla právě otázka materiální realizovatelnosti této podmínky za situace, kdy je rozšíření ulice omezeno stávající zástavbou. Sama odpůrkyně je vlastnicí stavby na pozemku p. č. 381, která tvoří tuto překážku. Rozšíření nemůže být založeno na budoucím odstranění překážek. Jde o skrytou překážku využití plochy Z.09, blížící se stavební uzávěře. To zejména v důsledku kombinace podmínky šířky jedenácti metrů, realizace plochy P.1.03 a územní studie US.03. V napadeném rozsudku chybí vhodné vypořádání. Dále nesouhlasí s krajským soudem, že ponechání zastavitelnosti jižní části plochy Z.09 je šetrné řešení, jelikož její zastavitelnost bude blokována přijatými regulativy. Dodali, že krajský úřad v přezkumném řízení shledal nepřezkoumatelnost přijatého regulativu u ploch Z.14a a Z.15, stanovujícího minimální šířku veřejného prostranství na třináct metrů. Stejně jako

v případě nyní posuzovaného regulativu nebylo z napadeného OOP zřejmé, proč byla stanovena právě tato šířka a nepostačovala šířka menší. Vnitřní nekonzistentnost napadeného OOP dokládá také jiný rozsudek krajského soudu ze dne 4. 9. 2025, č. j. 65 A 5/2025-85, který dospěl k závěru o nedostatečném odůvodnění napadeného OOP. Nyní shledaná vada pouze dokládá systematičnost vad napadeného OOP.

[16] Dle stěžovatelů krajský soud rovněž nesprávně posoudil opomenutí odborných podkladů. Nepracoval se závěrem posudku Ing. Farkaše, dle něhož je vsakování v dané lokalitě problematické. Krajský soud přehlédl, že odpůrkyně nevysvětlila, proč je konkrétní řešení koridoru vhodné a funkční. Stěžovatelé navrhovali vhodnější řešení. Krajský soud se s nimi však nevypořádal. Pouze uzavřel, že územní plán nemusí upravovat technickou podobu opatření. Nezodpověděl otázku, zda přijatá protierozní a retenční opatření odpovídají reálným terénním a hydrogeologickým poměrům území.

[17] Krajský soud pochybil také při posouzení legitimního očekávání a ochrany dobré víry. Jejich neexistenci dovodil z chybějícího pravomocného územního rozhodnutí. Stěžovatelé však doložili dlouhodobou přípravu záměru, včetně vydaných závazných stanovisek správních orgánů. Dle nálezu sp. zn. IV. ÚS 2217/24 může legitimní očekávání vzniknout i z jiného postupu správního orgánu, mimo územní rozhodnutí. Krajský soud nereagoval na argument, že správní orgány nemohou těžit z průtahů a překážek, které samy vytvořily. Byl povinen pečlivě zkoumat důvody pro zásah do záměru, který je dlouhodobě připravován.

[18] Závěrem stěžovatelé namítají, že se krajský soud nevypořádal s námitkou vnitřní rozpornosti a nepřezkoumatelnosti textové části napadeného OOP. V kapitole n je uvedeno, že napadené OOP nestanovilo požadavky na pořadí změn v území, kromě podmíněnosti veřejnou infrastrukturou. Naopak v kapitole c/2 je využití konkrétních ploch podmíněno realizací jiných zastavitelných ploch (např. u plochy Z.09 jde o realizaci plochy P.1.03). Jde o projev skryté etapizace, odporující tomu, co deklaruje napadené OOP. Tento vnitřní rozpor potvrdil i krajský úřad. Dále však uvedl, že podmínka je s odkazem na kapitolu c/2 dohledatelná. Otázku možného dopadu tohoto rozporu na zákonnost napadeného OOP měl však krajský soud samostatně posoudit.

[19] Stěžovatelé podotkli, že přezkumné řízení u krajského úřadu bylo zastaveno z důvodu zapůjčení správního spisu Nejvyššímu správnímu soudu (dále též „NSS“) k posouzení jiné kasační stížnosti. Odborná zjištění krajského úřadu o vnitřní rozpornosti a nepřezkoumatelnosti částí napadeného OOP zůstávají využitelná.

III. Vyjádření odpůrkyně

[20] Odpůrkyně zaslala soudu obsáhlé vyjádření. Kasační stížnost považuje za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí. Uvedla, že proces přijímání napadeného OOP byl podroben přezkumu na základě podnětu stěžovatelů. Krajský úřad vydal sdělení ze dne 10. 2. 2025, v němž neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení. K obdobnému závěru dospěl krajský úřad rovněž ve sdělení ze dne 26. 2. 2026. Uzavřel, že všechny námitky byly řádně vypořádány. Jediný bod, kde krajský úřad vyjádřil pochybnost, se týkal šíře uličního profilu stanoveného pro plochy Z.14a a Z.15. Krajský úřad přesto tuto část napadeného OOP nezrušil. Nejde však o část, která by byla rozhodná pro nyní posuzovanou věc.

[21] Dále uvedla, že napadené OOP zpracovala autorizovaná osoba zkráceným postupem dle § 55b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“). Považuje jej za zákonné, přezkoumatelné a přiměřené místním venkovským poměrům.

Obec Držovice přímo navazuje zástavbou na město Prostějov. Při rozhodování o rozvoji obce tak bylo třeba brát v potaz mimo jiné zásady udržitelného rozvoje.

[22] Stěžovatelé uplatňují totožnou argumentaci jako v předešlých fázích řízení. Dle odpůrkyně byly všechny námitky již řádně vypořádány. Krajský soud nemá nahrazovat územně plánovací uvážení obce vlastním posouzením. Jeho hlavním úkolem je přezkoumat zákonnost přijatého řešení. Dle odpůrkyně vlastník pozemku nemá právo na zachování dosavadního funkčního využití pozemku. Napadené OOP uplatňuje princip dynamiky přiměřeně. Odpůrkyně setrvala na svém stanovisku ohledně rozšíření veřejného prostranství na jedenáct metrů. Napadené OOP zachovalo zastavitelnost jižní části dotčeného území Z.09. Její využití podmiňuje dopracováním v územní studii. Krajský úřad potvrdil, že taková změna územního plánu je akceptovatelná. Napadené OOP neurčuje šířku komunikací či chodníků. Tyto údaje mají být právě předmětem územní studie.

[23] Ohledně otázky vymezení protierozního a retenčního koridoru odpůrkyně uvedla, že krajský soud s přihlédnutím k obsahu napadeného OOP a posudku Ing. Farkaše dospěl k závěru, že přijaté řešení se nijak excesivně neodchyluje od zákonné úpravy. K vymezení protierozního koridoru odpůrkyně přistoupila z důvodu přírodních podmínek, nezávislých na její vůli. K namítanému porušení zásady legitimního očekávání a zásady proporcionality uvádí, že pozemky stěžovatelů byly původním územním plánem označeny jako plochy změn, nikoliv jako stabilizované plochy.

[24] Z argumentace stěžovatelů dále není zřejmé, jak změna funkčního využití území konkrétně poškozuje jejich práva. Odpůrkyně již před krajským soudem tvrdila, že záměr vybudování infrastruktury pro výstavbu rodinných domů na pozemcích stěžovatelů je bezúčelný, a to vzhledem ke změně rozsahu zastavitelnosti pozemků. Odkaz stěžovatelů na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2217/24 považuje odpůrkyně za nepřiléhavý. Ústavní soud v něm posuzoval případ, kdy majitelé pozemku byli již v pokročilejší fázi přípravy stavby domu. V nynějším případě však záměr stěžovatelů spočíval ve výstavbě technické infrastruktury určené pro následnou výstavbu rodinných domů, nikoliv v povolené výstavbě jednotlivých domů. Odpůrkyně neučinila vůči stěžovatelům takové kroky, které by v nich mohly vzbudit legitimní očekávání. Mohlo jim jedině vzniknout očekávání, že jejich záměr bude posuzován v navazujících řízeních. Jejich záměr však nebyl pravomocně ani nepravomocně povolen. Z citovaného nálezu plyne, že je nutné posuzovat konkrétní fázi záměru a intenzitu zásahu vyvolaného přijetím územního plánu. V nynějším případě jde navíc o podstatně větší plochu. Přijatá protierozní opatření tak mají mimo jiné sloužit také k ochraně pozemků přilehlých k ploše AU.

[25] Závěrem uvedla, že stěžovatelé netvrdili, jaké výhody měla odpůrkyně tvrzenými překážkami v řízení získat. Neprokázali, že by postup odpůrkyně způsobil, že před účinností napadeného OOP nedisponovali relevantním rozhodnutím, jako např. nepravomocným společným povolením jako ve věci řešené Ústavním soudem.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[26] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Takové důvody neshledal. Přistoupil proto k vypořádání kasačních námitek.

[27] Na úvod je nutné posoudit přípustnost kasační stížnosti, resp. jednotlivých námitek. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je totiž kasační stížnost nepřípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatel musí dle tohoto ustanovení reagovat kasačními námitkami na argumentaci krajského soudu a vést s ní kvalifikovanou polemiku (rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2026, č. j. 6 As 142/2025-38, bod 44). Musí tedy vylíčit, kterých

konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl soud vůči němu dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, č. j. 6 As 358/2021-38, bod 11).

[28] Stěžovatelé namítají, že se krajský soud nevypořádal s námitkou vnitřní rozpornosti napadeného OOP v otázce pořadí změn v území mimo podmíněnost veřejnou infrastrukturou. V kapitole c/2 napadeného OOP je totiž uvedeno, že využití ploch je podmíněno realizací jiných ploch mimo veřejnou infrastrukturu. NSS tuto námitku považuje za nepřípustnou, jelikož ji stěžovatelé poprvé vznesli až nyní v kasační stížnosti. Vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného OOP stěžovatelé nenamítali v návrhu, ač tak mohli učinit. Nelze proto krajskému soudu nyní vytýkat, že se s tvrzeným rozporem nevypořádal, jelikož nešlo o rozpornost, která by způsobovala nepřezkoumatelnost OOP v rozsahu návrhových bodů.

[29] NSS nyní přistoupí k vypořádání přípustných kasačních námitek. Kasační stížnost shledal důvodnou.

[30] Stěžovatelé v prvé řadě namítají pochybení krajského soudu na úrovni (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, a to hned v několika otázkách. Krajský soud dle nich:

1. nevypořádal námitku, že územní studie US.03 v kombinaci s podmínkou rozšíření komunikace (realizace plochy P.1.03) s požadavkem minimální šířky veřejného prostranství nepůsobí jako neutrální koordinační nástroj, nýbrž jako skrytá stavební uzávěra,

2. nedostatečně reagoval na závěry geologického posudku Ing. Farkaše zpochybňujícího vhodnost vsakování a podporujícího rychlý odvod vody kvůli stabilitě svahu; argument krajského soudu, že napadené OOP neurčuje technické detaily opatření, se míjel s námitkou stěžovatelů, kteří napadali již koncepční vhodnost koridoru v daném místě,

3. nevypořádal námitky ohledně existence materiálních překážek, které tvoří stávající zástavba na ulici Úzká; tyto stavby dle stěžovatelů fakticky brání v rozšíření veřejného prostranství z aktuálních přibližně tří metrů na jedenáct metrů požadovaných napadeným OOP,

4. v napadeném rozsudku zcela vynechal poměření veřejného zájmu a vlastnických práv stěžovatelů; provedený test proporcionality byl příliš obecný; zařazení zásahu na krajským soudem uvedené škále na stupeň „podstatný“ postrádalo jakékoliv odůvodnění.

[31] NSS těmto námitkám částečně přisvědčil. Dle ustálené judikatury NSS musí být nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů vykládána jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozsudku krajského soudu pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrno, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci návrhových bodů. Nepřezkoumatelné tak není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (body 29 a 30 usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro chybějící důvody či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).

[32] Zaprvé, stěžovatelé považovali napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, jelikož se krajský soud nevyjádřil k námitce, že územní studie US.03 v kombinaci s podmínkou rozšíření komunikace (realizace plochy P.1.03) a požadavkem minimální šířky veřejného prostranství působí jako skrytá stavební uzávěra. Odůvodnění v bodech 57 až 61 napadeného rozsudku se věnuje územní studii jako nástroji územního plánovaní, dle stěžovatelů však krajský soud v otázce kumulativního účinku zmíněných regulativů mlčel.

[33] V této otázce NSS neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Krajský soud reagoval na poměrně obecnou námitku stěžovatelů v bodě 15 návrhu, týkající se možného působení regulace jako stavební uzávěry, zcela adekvátně. Stěžovatelé tuto námitku rozvedli až v kasační stížnosti. Nelze proto krajskému soudu vytýkat, že se jí nevěnoval v takové míře podrobnosti, jak si stěžovatelé představovali. Odůvodnění napadeného rozsudku není v této části nepřezkoumatelné.

[34] Stejně tak nelze napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný v otázce vypořádání se s geologickým posudkem Ing. Farkaše zpochybňujícím vhodnost vsakování a podporujícím rychlý odvod vody kvůli stabilitě svahu. Krajský soud se této námitce přezkoumatelně věnoval zejména v bodech 52 až 54 napadeného rozsudku. Vypořádal se s relevantním obsahem posudku Ing. Farkaše, přičemž dospěl k závěru, že doporučení obsažená v posudku nejsou řešením uvedeným v napadeném OOP bez dalšího vyloučena. Jejich promítnutí je dle krajského soudu věcí navazujících stupňů přípravy území.

[35] Napadený rozsudek však neobstál v otázce přezkoumatelnosti z hlediska třetího namítaného důvodu. Krajský soud se totiž nevypořádal s podstatnou částí návrhové argumentace. Stěžovatelé v bodě 16 návrhu namítali, že stanovená podmínka rozšíření veřejného prostranství na šířku jedenácti metrů není za stávajících poměrů objektivně splnitelná. Limitem byla dle nich stávající zástavba. Konkrétně dle nich jde o stavby na pozemku p. č. 381 a pozemek p. č. 209/13 s nezapsanou stavbou, který je ve vlastnictví státu, oba v k. ú. Držovice na Moravě. Vlastníkem prvně uvedené stavby je dle stěžovatelů mimo jiné také odpůrkyně. Dále uvedli, že „*takový požadavek představuje výkon veřejné moci v rozporu s principem racionální regulace a naplňuje znaky nepřípustné libovůle*“. Rozšíření plochy veřejného prostranství považovali za mechanické, bez toho, aby odpůrkyně řádně zhodnotila, zda je toto řešení nezbytné a zda nelze stanovit mírnější podmínky (bod 19 návrhu). V souhrnu tvrdili, že stanovený regulativ je objektivně nesplnitelný z důvodu existence zástavby lemující ulici Úzkou a není výsledkem předchozího zhodnocení mírnějších variant.

[36] Krajský soud se požadavku na rozšíření veřejného prostranství v ulici Úzká věnoval v bodech 44 až 48 napadeného rozsudku. Jeho odůvodnění však postrádá reakci na návrhovou argumentaci shrnutou v předchozím bodě tohoto rozsudku. V bodech 44 a 45 nejprve shrnul důvody stanovení této regulace v napadeném OOP. Jednoduše řečeno šlo o to, že využití plochy Z.09 bylo podmíněno realizací plochy P.1.03 a rozšířením ulice Úzká na minimální šířku jedenácti metrů. Ve zbytku se k námitce nedůvodnosti rozšíření ulice Úzká vyjádřil následovně:

„*47. Soud nepřisvědčil námitce, že takto stanovená podmínka je bez dalšího objektivně nesplnitelná. Územní plán smí stanovit podmiňující regulaci veřejnou infrastrukturou, pokud je její potřeba přezkoumatelně vysvětlena a pokud nejde o zjevný exces. Zde odpůrkyně popsala jak dopravní důvod, tak vazbu k požadavkům obecné úpravy veřejných prostranství a zpřístupnění rodinných domů.*

48. Splnění podmínky může předpokládat budoucí majetkoprávní či technické kroky, to z ní samo o sobě nečiní nezákonnou podmínku. Naopak právě skutečnost, že napadená změna ponechává výstavbu jen v dolní části původní plochy a váže ji na zajištění odpovídající dopravní obsluhy, svědčí o tom, že odpůrkyně přizpůsobila změnu územní regulace v rámci pořízení napadeného OOP (s ohledem na požadavek proporcionality zásahu do práv navrhovatelů) stávajícím podmínkám v území a jeho limitům. Navrhovatelé jsou si ostatně vědomi toho (jak dokazují jimi uváděná měření), že ulice Úzká aktuálně nenaplňuje ani minimální požadované standardy na šířku veřejného prostranství;

k řešení zajištění dostatečného komunikačního napojení k pozemkům rodinných domů má sloužit právě územní studie (viz dále).“

[37] Je zřejmé, že se krajský soud v citované pasáži ani na jiném místě napadeného rozsudku nijak nevyjádřil k námitkám ohledně existence stávající zástavby na ulici Úzká, tak jak tuto skutečnost popisovali stěžovatelé v návrhu. Nejedná se přitom o námitku, která by byla na první pohled marginální, či jakkoliv konzumována jinou námitkou, kterou krajský soud vypořádal. Řádné posouzení této námitky je podstatné z hlediska objektivní splnitelnosti požadavku stanoveného v napadeném OOP, na což navazuje samotná možnost využití stavebních pozemků stěžovatelů. Je proto nezbytné, aby se krajský soud s touto námitkou řádně vypořádal, v rámci čehož bude nezbytné ověřit pravdivost odkazů na konkrétní p. č. pozemků a jejich skutečných vlastníků. Napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný. NSS se proto již dále nezabýval dalšími námitkami, kterými stěžovatelé věcně brojili proti vymezení podmínky rozšíření veřejného prostranství.

[38] Jako poslední důvod, z něhož stěžovatelé dovozují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, označili chybějící poměření veřejného zájmu a zájmu stěžovatelů na ochraně jejich vlastnického práva. Krajský soud provedl poměření proti sobě stojících zájmů zejména v bodech 63 až 67 rozsudku. Nelze tak uzavřít, že by se touto námitkou vůbec nezabýval. Stěžovatelům je však nutné přisvědčit v tom, že krajský soud konkrétně neodůvodnil, na základě jakých důvodů zařadil tvrzený zásah na jím vytvořené škále na stupni „podstatné“ a nikoliv na jiném stupni. Nelze tak jednoznačně dovodit, podle čeho hodnotil zásah právě na tomto stupni, resp. blíže nevysvětlil relevanci této škály s ohledem na standardizovaný test proporcionality.

[39] NSS shrnuje, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Je nutné jej zrušit. Krajský soud se v dalším řízení řádně vypořádá s uvedenou argumentací stěžovatelů ohledně stávající zástavby na ulici Úzká, a to zejména z hlediska přijatelného požadavku na rozšíření veřejného prostranství na jedenáct metrů. Jeho úlohou bude posoudit, zda je tento požadavek vzhledem ke všem skutečnostem fakticky proveditelný, zda odpůrkyně zohlednila tyto skutečnosti při přijímání napadeného OOP a zda se zabývala jinými, mírnějšími řešeními. Dospěl-li by krajský soud k závěru, že nikoliv, je na něm, aby posoudil, zda může za takové situace odůvodnění napadeného OOP obstát. Následně bude úlohou krajského soudu přezkoumatelně objasnit, jakým způsobem ve svém odůvodnění hodnotil proporcionalitu přijatého řešení a jak dospěl k závěru, že zásah považoval za „podstatný“, resp. aby své závěry opřel o konkrétní dopady do práv stěžovatelů.

[40] NSS se dále zabýval ostatními kasačními námitkami stěžovatelů brojícími proti zamítnutí návrhu, jelikož nepřezkoumatelnost rozsudku ve výše specifikované části pro nedostatek důvodů nebrání přezkumu ostatních částí rozsudku krajského soudu v rozsahu uplatněných kasačních námitek.

[41] K přezkumu opatření obecné povahy existuje ustálená judikatura, která zdůrazňuje zdrženlivost správních soudů při prováděném přezkumu, který je zaměřen především na dodržení zákonnosti přijatého řešení, které má být prosto svévole. Např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38, NSS uvedl: *„Lze připomenout, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010–103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114).“* K tomu soud dále doplnil: *„Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele tedy je,*

za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem. Soud tedy nemůže stanovovat, jakým způsobem má či nemá být určité území využito; při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007–73, č. 1462/2008 Sb. NSS a usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).“ Od uvedených závěrů citované judikatury nemá Nejvyšší správní soud důvod odchylovat se ani v nyní posuzovaném případě.

[42] Jako nedůvodnou vyhodnotil NSS kasační námitku, že kombinace podmínky realizace plochy P.1.03, územní studie US.03 a rozšíření ulice Úzká (fakticky míněná etapizace) vytváří faktickou stavební uzávěru. K účelu stavební uzávěry se NSS vyjádřil v nedávném rozsudku ze dne 22. 9. 2026, č. j. 4 As 86/2026-104, bodech 34 až 35, v němž přezkoumával jinou část nyní napadeného OOP. Dospěl k závěru, že na institut etapizace není možno nahlížet požadavky na institut stavební uzávěry. Není důvod se nyní od těchto závěrů odchylovat. Kombinace výše uvedených podmínek nezpůsobuje dočasné omezení nebo zákaz výstavby v daném území, pouze její využití podmiňuje splněním určitých podmínek (etapizace). Ostatně otázkou, zda jsou tyto podmínky (zejména rozšíření ulice Úzká) objektivně splnitelné, se bude v dalším řízení zabývat krajský soud (viz bod 39 tohoto rozsudku). To však nic nemění na tom, že nelze směšovat institut etapizace výstavby a institut stavební uzávěry, která může být stanovena samostatným územním opatřením na dočasnou dobu.

[43] NSS v bodě 34 rozsudku č. j. 4 As 86/2026-104 odkázal na svou dřívější judikaturu [konkrétně na bod 47 rozsudku NSS ze dne 12. 6. 2026, č. j. 22 As 282/2025-124], dle níž „*podoba stavební uzávěry je do velké míry předurčena, resp. vychází z jiného dokumentu, a to z teprve připravovaného územního plánu (výše zmiňovaný rozsudek NSS čj. 4 As 11/2025-58, bod 48). Rozsahem stavební uzávěry by měl být zajištěn smysl připravované změny územního plánu (rozsudek NSS z 13. 12. 2017, čj. 6 As 165/2017-31, bod 20). Nejvyšší správní soud dále v rozsudku z 15. 11. 2022, čj. 1 As 132/2022-67 uvedl: »Jejím (stavební uzávěry) hlavním účelem je ochrana budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, či v jiných případech, kdy je třeba dočasně omezit stavební činnost na daném území. Obec by tedy v době přijetí stavební uzávěry již měla mít konkrétnější představu o využití určitého území, kterou by však mohlo ohrozit uskutečnění jiných stavebních záměrů do doby, než bude schválena nová či pozměněná územně plánovací dokumentace« (bod 24 citovaného rozsudku)*“. Nic takového však v posuzovaném případě nenastalo. Institut etapizace nebyl zaveden z důvodu připravované územně plánovací dokumentace, ale byl zaveden nyní napadeným OOP.

[44] Krajský soud dle stěžovatelů dále pochybil, dovodil-li neexistenci legitimního očekávání kvůli tomu, že stěžovatelé nedisponovali pravomocným územním rozhodnutím. Stěžovatelé tvrdili, že doložili dlouhodobou přípravu záměru „*výstavba technické infrastruktury určené pro následnou výstavbu rodinných domů“* na svých pozemcích, včetně projektové dokumentace a kladných závazných stanovisek orgánů územního plánování. Odkázali přitom na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2217/24.

[45] Tato námitka není důvodná. NSS konstatuje, že krajský soud neexistenci legitimního očekávání nedovodil výlučně z chybějícího nepravomocného územního rozhodnutí. Jeho odůvodnění směřovalo k otázce proporcionality včetně skutečnosti, že navrhovatelé mohli o prověřování využití dané lokality vědět již od roku 2021 v rámci projednávání Zprávy o uplatňování územního plánu. Krajský soud navíc správně poznamenal, že zastavitelnost plochy nebyla zcela vyloučena, nýbrž zůstala zachována v části Z.09. Tvrdí-li stěžovatelé, že dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2217/24 může legitimní očekávání vzniknout i z jiného postupu správního orgánu, nejen z územního rozhodnutí, nelze jim zcela přisvědčit. Citovaný nález není bez dalšího na posuzovanou věc přenositelný. Na rozdíl o nynějšího případu v této věci existovalo

nepravomocné společné povolení a další okolnosti svědčící o pokročilosti přípravy záměru. Je třeba zdůraznit, že samotná existence závazných stanovisek, či vedení povolovacího řízení zpravidla nenahrazují povolení záměru a nebrání změně územně plánovací dokumentace. U stěžovatelů tudíž nemohlo důvodně vzniknout legitimní očekávání. NSS se ztotožňuje s vypořádáním námitky krajským soudem.

[46] Poslední námitkou stěžovatelé rozporovali způsob provedení testu proporcionality. Krajský soud se dle nich nezabýval kritériem potřebnosti a minimalizace zásahu, přičemž nezdůvodnil, proč nepostačovala mírnější regulace zásahu. NSS posoudil část odůvodnění napadeného rozsudku, v němž se krajský soud zabýval testem proporcionality, resp. zda postupoval v souladu s požadavky kladenými na přezkum proporcionality OOP dle rozsudku NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111. Krajský soud označil za legitimní cíle ochranu krajinného horizontu obce, potřebu zajistit dopravní obslužnost lokality a omezení negativních vodohospodářských dopadů. Přijaté řešení bylo dle něj vhodné k jejich dosažení. Ohledně přiměřenosti uvedl, že odpůrkyně nepřistoupila k nejtvrdšímu řešení, tedy k úplnému vypuštění plochy 9-SO. Zachovala tak aspoň částečné zastavění jižních částí pozemků jako plochu Z.09. Přiměřenost řešení tak shledal právě ve snaze zachovat alespoň částečnou zastavitelnost pozemků. Následně na stanovené škále hodnotil váhu sledovaného cíle na stupni *významná* a zásah do práv stěžovatelů na stupni *podstatný*. Takové posouzení proporcionality však dle NSS trpí vadou nepřezkoumatelnosti, jak NSS konstatoval již v bodech 38 a 39 tohoto rozsudku, neboť krajský soud konkrétně neodůvodnil, na základě jakých důvodů zařadil tvrzený zásah na jím vytvořené škále na stupni „podstatné“ a nikoliv na jiném stupni, a blíže nevysvětlil relevanci této škály s ohledem na standardizovaný test proporcionality. Bude na krajském soudu, aby se opětovně zabýval proporcionalitou přijatého řešení.

[47] Shrnuto, NSS shledal rozsudek krajského soudu ve výše specifikované části nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. NSS nepřísluší napravovat vytýkané nedostatky namísto krajského soudu a reagovat na uplatněné námitky jako první. Bude proto úlohou krajského soudu, aby v souladu se závazným právním názorem NSS odstranil vytýkané nedostatky rozsudku a řádně posoudil důvodnost argumentace stěžovatelů. Ve zbytku NSS shledal kasační stížnost nedůvodnou, respektive zčásti nepřípustnou.

V. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zrušil rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. V dalším řízení je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a bude postupovat v souladu s ním.

[49] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. října 2026

L. S.

Pavel Molek v. r.
předseda senátu